

# LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MENDOZA, ARGENTINA: UNA MIRADA CRÍTICA SOBRE DISEÑO DEL PLAN PROVINCIAL

*The implementation of the policy of land in Mendoza,  
Argentina: a critical look about the design of the Provincial  
Plan*

María Melina Guardamagna<sup>1</sup>  
Universidad Nacional de Cuyo  
Mendoza, Argentina  
meliguardamagna@gmail.com

Walter José Cueto<sup>2</sup>  
Universidad Nacional de Cuyo  
Mendoza, Argentina  
wcueto.uncuyo@hotmail.com

Vol. XIII, n° 22, 2015, 135-153  
Fecha de recepción: 30 de abril de 2015  
Fecha de aceptación: 26 de junio de 2015  
Versión final: 29 de julio de 2015

---

<sup>1</sup> Los autores dirigen el Centro de Estudios de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática –Ceii– de la Universidad Nacional de Cuyo y son docentes/investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. María Melina Guardamagna es Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional San Martín –Unsam– Capital Federal, Argentina.

<sup>2</sup> Walter José Cueto es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo.

RESUMEN. Mendoza es una de las provincias argentinas que en los últimos años ha dado mayor impulso al desarrollo de una política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. En dicho sentido y a la luz de los avances que el tratamiento de la problemática del desarrollo urbano y rural está teniendo, tanto en América Latina como en el resto del mundo, es relevante realizar un análisis crítico del proceso de implementación de dicha política, cuyo soporte formal es una norma específicamente sancionada para tal fin: la Ley 8.051.

Este estudio indaga el modo cómo el texto orienta la implementación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ppot) desde una concepción sistémica del territorio y a partir de un proceso de planificación normativa. Dicha indagación centra su interés en los contrastes entre la prescripción normativa y las actividades efectivas que los actores realizan para avanzar en la implementación de la política y especialmente en el diseño del Plan Provincial.

*Palabras clave:* planificación del territorio, política de ordenamiento territorial, implementación de una política

ABSTRACT. Mendoza is one of the Argentine provinces that in recent years has given further impetus to the development of a policy of land use and soil uses. In this sense, and in the light of the progress that the treatment of the problems of urban and rural development is having, both in Latin America and the rest of the world, is relevant to make a critical analysis of the implementation of the policy process, whose formal support is a standard specifically sanctioned to do so: the law 8.051.

This study explores how the text directs the implementation of the Provincial Plan of Territorial Planning (Ppot) from a systemic conception of the territory and from a regulatory planning process. The inquiry focused on the contrasts between the normative prescription and effective activities that actors perform to advance in the implementation of the policy, and especially in the design of the Provincial Plan.

*Key words:* planning of the territory, land use planning policy, implementation of a policy

## Introducción

El presente trabajo es un avance en el análisis de la implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza cuyo soporte formal es una norma específicamente sancionada para tal fin. No obstante, la sanción de la ley 8.051<sup>3</sup> en su etapa del tratamiento legislativo es una fase de la nueva política del cual daremos

---

<sup>3</sup> Nos referimos a la ley, sancionada en el 2009, que regula el Ordenamiento Territorial y los Usos del Suelo en la Provincia de Mendoza, Argentina.

cuenta en un estudio complementario. Además, aunque este trabajo se concentra en la problemática del diseño del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ppot)<sup>4</sup>, como núcleo básico de la implementación; entre la sanción de la ley y esta se han concretado, como mínimo, dos actividades altamente significativas: la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo (PEDMza 2030) y la reformulación de la estructura institucional que demanda esta política, con la creación y puesta en funcionamiento del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (Cpot) y la creación e integración de la Agencia de Ordenamiento Territorial (Apot), actores que ya están involucrados en la preparación del Plan Provincial.

Este estudio entonces, indaga el modo cómo el texto orienta la implementación del Ppot a partir de un proceso de planificación y particularmente sobre el contraste entre la prescripción normativa y las actividades efectivas que los actores realizan para avanzar en el diseño del Plan Provincial. Desde la mirada sistémica del territorio que suscribe la norma, dicha correspondencia se estudia a través de las vinculaciones efectivas entre las distintas dimensiones y sus categorías de análisis, a las que la ley denomina “subsistemas”, partiendo del supuesto que la falta de cohesión sistémica podría dificultar e incluso imposibilitar la construcción de un “Modelo Territorial Deseado” a partir del cual se desarrolle el Plan Provincial y los planes municipales.

Atendiendo a estas breves consideraciones se plantean algunos interrogantes que guían la labor: ¿Qué concepción teórica sigue la ley para el desarrollo de la secuencia planificadora? ¿Cuáles son las fases que define para el proceso de planificación? ¿Cuáles son las dimensiones y categorías de análisis que emergen de la ley y de la propia implementación? ¿Existe consistencia lógica entre la ley y el avance efectivo del proceso de planificación y específicamente entre la norma y el proceso de formulación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial?

## Una concepción del territorio para planificar

La nueva política y su ley establecen, desde una concepción sistémica del territorio, los procedimientos para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial provincial y de los municipios y detalla una implementación en diversas etapas, a partir de una perspectiva normativa que incorpora un proceso de construcción colectivo, garantizando la participación ciudadana.

La norma establece, ya en su núcleo declarativo, una concepción sistémica del territorio, al proponerse “crear, desarrollar y mantener un modelo de gestión sistémico, centrado en la visión integral de la Provincia y los municipios adaptados a los procesos y avances tecnológicos, a los comportamientos competitivos de la economía, a la situación social y a la valoración estratégica de los recursos y del

---

<sup>4</sup> Mendoza, en relación al resto de las provincias argentinas es la que mayores avances ha hecho en dicho proceso, por lo que constituye un referente en la temática tanto en el país como en el resto de América Latina.

conocimiento” (Ver Art. 1º; inc. c.)<sup>5</sup>. Incluso dentro del mismo artículo, insiste en el desarrollo de un “sistema territorial, urbano, rural y de zona no irrigada equilibrada y ambientalmente sustentable” (inc. f.), a lo que también hace referencia en los objetivos generales de la ley: “Garantizar un sistema urbano, rural y natural equilibrado [...]” (Ver Art. 3º; inc. b.).

La concepción sistémica del territorio atraviesa todas las etapas que la normativa prevé para la elaboración, ejecución, control y evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial provincial, municipales e intersectoriales, que como aclara, constituirán “el marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas [...]” (Ver Art. 21). Sin embargo, ni la ley ni sus anexos explicitan qué se entenderá por sistema territorial ni por gestión sistémica del territorio para garantizar un concepto común. No obstante, el Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 08/2009: “Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable”<sup>6</sup> y los diagnósticos elaborados posteriormente se ocupan de esa conceptualización.

El PID adopta el concepto de sistemas complejos propuesto por Rolando García (2006) a fin de poder explicitar los límites, describir los elementos y definir la escala de los fenómenos y la escala temporal (PID 08/2009: 3) para el estudio del territorio. Dice dicho autor que un sistema complejo es

*un sistema en el cual los procesos que determinan su funcionamiento son el resultado de la confluencia de múltiples factores que interactúan de tal manera que el sistema no es descomponible. Por lo tanto, ningún sistema complejo puede ser descrito por la simple adición de estudios independientes (García, 2006: 182 en PID 08/2009: 3).*

Entre las principales características de este tipo de sistemas, se menciona la especificidad de sus elementos: son heterogéneos, están en permanente interacción con el medio circundante y son interdefinibles; es decir, que cada elemento es capaz de determinar en mayor o menor medida a los demás (PID 08/2009: 3). García denomina a estos elementos subsistemas, unidades complejas que interactúan entre sí dentro de la totalidad organizada (2006: 54) que constituye el territorio. Es decir, que las relaciones entre dichos elementos son las que en definitiva definen la estructura del sistema, más que cada uno tomado en forma independiente. El autor remarca la complejidad de este tipo de sistemas que no solo está determinada por la heterogeneidad de los subsistemas que lo componen y la multiplicidad de sus relaciones, sino que “su característica determinante es la interdefinibilidad y mutua dependencia de las funciones que cumplen dichos

<sup>5</sup> La Ley N° 8.051 y sus anexos se encuentra disponible en: [http://www.legislaturamendoza.gov.ar/?page\\_id=13](http://www.legislaturamendoza.gov.ar/?page_id=13) (Junio, 2015)

<sup>6</sup> Proyecto financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (Foncyt). Institución beneficiaria: Universidad Nacional de Cuyo (UN Cuyo). Empresa adoptante: Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza (actual Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales).

elementos dentro del sistema total” (2006: 87); característica que, “excluye la posibilidad de obtener el análisis de un sistema complejo por la simple adición de estudios sectoriales” (2006: 88). Son sistemas “semidescomponibles” (García, 2006: 182) donde las relaciones que determinan su estructura y organización no se descubren a partir del estudio disciplinario y parcial de cada uno de los subsistemas, sino que deben plantearse desde el inicio y se continúan elaborando y replanteando a través de toda la investigación (2006: 98).

En el marco de esta perspectiva, el equipo del PID se dividió en tres grupos para la elaboración de los diagnósticos territoriales, cada uno a cargo de un subsistema —el físico biológico o natural; el socioeconómico y el político-institucional— que en sus denominaciones y componentes no coinciden con lo prescripto por la ley. Los grupos volvieron a definir qué entendían por sistema territorial, contrariando el concepto de sistema complejo que ya habían aceptado. En el caso del subsistema físico biológico o natural se conceptualizó como

*el espacio donde se desarrollan las actividades humanas y los procesos ecológicos, considerando que todo espacio es territorio a partir del establecimiento de fenómenos de intercambio con su entorno. Existe una relación de reciprocidad entre el hombre y el soporte biofísico, dada por la influencia de las actividades humanas sobre el mundo biofísico, el cual a su vez repercute sobre estas últimas (Martínez de Anguita, 2006 en Síntesis Diagnóstica Subsistema Físico biológico o natural; 2013: 4).*

Mientras que, para el subsistema socioeconómico,

*el sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema (Gómez, 2008 en Síntesis Diagnóstica Subsistema Socioeconómico; 2013: 9).*

Finalmente, en el caso del subsistema político-institucional no se explicitó ninguna conceptualización del sistema territorial ni se trabajó sistémicamente la construcción del diagnóstico. Es decir, ninguno de los grupos técnicos hizo referencia a la perspectiva de sistemas complejos adoptada primariamente en el PID.

En síntesis, la ley establece un abordaje sistémico del territorio pero no especifica su conceptualización. No obstante, el PID y la Secretaría de Medio Ambiente, adoptan un concepto para la elaboración de los diagnósticos territoriales por subsistemas. Era esperable entonces que el trabajo realizado por los equipos técnicos siguieran dicha concepción; sin embargo, adoptaron otros conceptos o directamente no trabajaron sistémicamente.

## La secuencia en el proceso de la planificación

La secuencia del proceso de planificación que la ley regula, se inicia con el enunciado de la nómina de instrumentos y procedimientos, en tanto “normas de planificación y ejecución, como de información y control”; en algunos casos definiendo cursos de acción (políticas) para llevar a cabo el ordenamiento y en otros simplemente enunciándolos (Ver Art. 7). Define una secuencia de implementación para el proceso de planificación y también establece una metodología para la articulación de las mismas. A su vez, cada una de ellas prevé la participación ciudadana delegando en la autoridad de aplicación la responsabilidad de definir cómo se instrumentará en cada momento. Sin embargo, en dicha secuencia pueden advertirse inconsistencias: a) la imprecisa delimitación en la denominación y en el contenido de los subsistemas que respaldan los diagnósticos sobre el territorio; b) aunque la participación ciudadana es responsabilidad de la autoridad de aplicación, no hay mecanismos explícitos que garanticen la efectiva participación y menos aún su incidencia en el proceso y c) no queda claro cómo se hará efectiva la interrelación entre los componentes del sistema, ya que no se retoma la metodología de sistemas complejos adoptada por el PID ni se plantean otras alternativas.

## El inicio de la construcción diagnóstica

Como se advirtiera anteriormente, cada equipo comenzó adoptando un concepto de sistema y los componentes del mismo para el relevamiento de la información y el reconocimiento de los procesos críticos sobre la situación actual. Para ello se recurre a documentos diagnósticos, informes técnicos, datos censales y estadísticos realizados por diversos organismos provinciales y municipales, universidades y equipos de investigación. También se realizaron entrevistas a funcionarios del sector público y privado que aportaron nuevos datos o confirmaron información existente. El último paso para el cumplimiento de esta etapa fue la interrelación de los diagnósticos por subsistemas para la construcción del “Modelo Actual de Provincia”. Veamos entonces cómo se trabajó cada uno de los subsistemas para la construcción del diagnóstico provincial, denominado: “Síntesis diagnóstica del Modelo de Organización Territorial de Mendoza” (PID 08/2009).

### *Subsistema físico biológico o natural*

La síntesis diagnóstica del subsistema físico biológico o natural estuvo a cargo del Laboratorio de Desertificación y Ordenamiento Territorial (LaDyOT) del Instituto Argentino de Investigaciones de Zonas Áridas (Iadiza) perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) que comenzó realizando un inventario y una caracterización físico biológica de la Provincia, dando cumplimiento a uno de los objetivos específicos que la ley establece: “elaborar el inventario del sistema físico biológico y socio económico provincial, que posibilite

la evaluación ambiental para su ordenamiento territorial y determinación de usos del suelo” (Ver Art. 4; Inc. k).

Para ello partió de una concepción sistémica del ambiente, donde “las múltiples interacciones entre los subsistemas físico biológico y socioeconómico, en diversas escalas temporales y espaciales, dan como resultado una sinergia que se traduce en el espacio a través del territorio” (Abraham, 2003. Síntesis Diagnóstica Subsistema Físico biológico o natural; 2013: 6), conceptualización que no parece tener en cuenta la interrelación de esos subsistemas con el político-institucional, aunque luego lo incluye simplemente como una variable más. En consecuencia, si bien esta concepción sistémica identifica solo dos de los tres subsistemas previstos en el Plan, cuando detalla las variables incorpora la dimensión institucional como una más, dentro del Subsistema Socioeconómico, subestimando la importancia y la incidencia que el componente político institucional tiene en el ordenamiento del territorio.

El análisis físico biológico permitió la identificación de potencialidades y problemas de cada uno de los componentes del marco natural en relación con las demandas y usos del territorio (Síntesis Diagnóstica Subsistema Físico biológico o natural; 2013: 140-154). Para ello, el equipo validó los componentes del subsistema en cada una de las unidades ambientales (unidades de análisis) previamente definidas en el territorio provincial.

Las Unidades Ambientales de Referencia (UAR) –Piedemonte, Oasis o llanuras modificadas, llanuras no irrigadas, montañas y valles Intermontanos, montañas medias y bajas, mesetas y volcanes de la Payunia– constituyen “la porción fundamental de análisis, interpretación y evaluación del territorio que proporcionan una primera aproximación sistémica del estado actual del ecosistema, guían la obtención de indicadores de desertificación y permiten reconstruir la complejidad del mundo real” (Síntesis Diagnóstica Subsistema Físico biológico o natural; 2013: 35). En consecuencia, las UAR presentan homogeneidad desde el punto de vista del relieve, la vegetación, el clima y las actividades productivas, permitiendo la identificación y la expresión territorial de potencialidades y problemas.

Posteriormente, realizaron una validación colectiva del diagnóstico a través de talleres a los que se invitó a actores claves y a la ciudadanía en general. La información obtenida sirvió para completar, corregir y validar el diagnóstico del subsistema e incorporar aportes para la construcción del modelo deseado; tarea que, desde una perspectiva técnico-metodológica puede ser cuestionada dado que no se utilizaron registros sistemáticos ni grabaciones que garantizaran la posterior utilización de los aportes que los participantes hicieron.

### *Subsistema socioeconómico*

El diagnóstico del subsistema socioeconómico estuvo a cargo del Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (Cifot) y de la Maestría en Ordenamiento del Territorio con orientación en Planificación Estratégica (MOT) de la UNCuyo. A través de este trabajo buscó “analizar

el subsistema socioeconómico e interrelacionar los componentes que definen su estructura y dinámica territorial para poder llegar a un diagnóstico, identificar sus problemáticas y potencialidades y las variables claves que definen el modelo socioeconómico actual” (Síntesis Diagnóstica Subsistema Socioeconómico; 2013: 9). Definió cuatro grandes componentes –Población y Asentamientos Humanos; Equipamiento Social, Servicios Básicos Domiciliarios y Viviendas; Actividades Económicas e Infraestructuras Territoriales– que delimitan el subsistema socioeconómico con diversos grados de desagregación en subcomponentes. Posteriormente, y tal como ocurrió en el subsistema anterior, a partir de una síntesis de los diferentes componentes se elaboró una matriz identificando las potencialidades y problemáticas que cada uno presenta en el territorio, de acuerdo a las particularidades de las diversas unidades de análisis.

Las unidades, definidas como espacios geográficos o porciones del territorio (Síntesis Diagnóstica Subsistema Socioeconómico; 2013: 181) son: provincia; departamentos; localidades; distritos mineros y catastro minero; cuencas petroleras, yacimientos y áreas; circuitos turísticos; cuencas de la provincia, infraestructura hidroeléctrica y cuencas hidrogeológicas. También distinguen, para algunos de los componentes, áreas rurales y urbanas. Son unidades de análisis distintas a las UAR. Es decir que ambos equipos trabajaron con diferentes unidades de análisis e incluso, distintas a las prescriptas por la ley.

Una vez efectuado el análisis de los componentes del subsistema socioeconómico, se los correlacionó estadísticamente con el objeto de obtener una visión de conjunto del subsistema, detectando espacialmente posibles interdependencias e interconexiones en su funcionamiento, insumo necesario para construir el modelo territorial actual del subsistema socioeconómico (Síntesis Diagnóstica Subsistema Socioeconómico; 2013: 190). En consecuencia, siguiendo la metodología dispuesta por la ley (Ver Art. 13) se elaboró un árbol de problemas en el que sintetizaron los mismos, sus causas y consecuencias (Síntesis Diagnóstica Subsistema Socioeconómico; 2013: 233) y finalmente se realizó la validación colectiva del diagnóstico a través de cuatro talleres donde obtuvieron datos que permitieron ajustar el documento con criterios de trabajo similares a los referidos para el subsistema anterior.

### *Subsistema político institucional*

Estuvo a cargo del equipo del Instituto de Ciencias Ambientales (ICA) de la UN-Cuyo, que describió las características de la gestión del territorio a nivel provincial y municipal y planteó los siguientes objetivos: 1) describir la situación actual de los aspectos políticos, institucionales y las organizaciones públicas involucradas en el proceso de Ordenamiento Territorial; 2) conocer el estado actual de la planificación del territorio de la provincia de Mendoza, identificando y clasificando los proyectos territoriales en función del área gubernamental o la política sectorial a la cual pertenece; y 3) identificar vinculaciones entre distintos organismos, a través de acciones administrativas simples como la de entregar la información

necesaria para la construcción del modelo actual y mostrar una tendencia en este sentido (Síntesis Diagnóstica Subsistema Político Institucional; 2013: 8).

De la lectura de este material se advierte que lo institucional se identifica con los aspectos organizativos y funcionales del Estado, por lo que tal vez sería más oportuno referirse al mismo como subsistema político administrativo. De hecho, la ley lo denomina “sistema legal y administrativo para la gestión”. Incluso en los anexos normativos se lo concibe como un “procedimiento administrativo y un proceso continuo y permanente que sirve de base a las decisiones del sector público, del sector privado y de la comunidad en general [...]” (Ver Anexo 1).

Posteriormente hace referencia a un conjunto de variables:

*las variables que fueron seleccionadas y los datos que se presentan en este informe tendrán que ser incorporadas (presentadas) en el Observatorio de Ordenamiento Territorial y evaluar su comportamiento a través del tiempo para el adecuado seguimiento de las acciones y acuerdos que vayan desarrollando los actores conforme avance el proceso de los planes, tanto provincial como municipales [...] Los datos solicitados para analizar las variables y para poder construir, eventualmente, algunos indicadores fueron remitidos en las planillas adjuntas como Anexo N° 4 a los representantes de la totalidad de los organismos públicos que integran el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (Síntesis Diagnóstica Subsistema Político Institucional; 2013: 9).*

El documento, sin embargo, no explicita las variables seleccionadas ni sus indicadores. Lo que se hace es un listado de los proyectos del Poder Ejecutivo provincial y de los municipios con incidencia en el territorio; un detalle de las áreas, dotación presupuestaria y recursos humanos y físicos destinados en cada municipio al ordenamiento territorial (Anexos 1, 2 y 3). Es decir que para este subsistema, no se especifica ni un concepto de subsistema, ni se definen los componentes necesarios para su análisis y tampoco se trabaja con unidades de análisis.

En el Anexo 4 del informe se adjunta la planilla/cuestionario a partir de la cual relevaron la información sobre planes, programas y proyectos en ejecución desde el 2009 a la fecha. Esto lo hicieron para

*identificar cuál es la política actual de intervención en el territorio con el fin de poder establecer una línea de base desde la cual empezar a armar las estrategias que permitan a mediano y largo plazo cumplimentar el objeto que la ley citó en su artículo 1°: “[...] establecer el Ordenamiento Territorial como procedimiento político administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido este como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios [...]” (Síntesis Diagnóstica Subsistema Político Institucional; 2013: 97).*

En este diagnóstico parece confundirse un conjunto de datos referidos a programas y proyectos que se están ejecutando de manera desarticulada desde las distintas áreas del Estado con una política sistemática de intervención territorial.

Tampoco en este caso se realizó una validación colectiva del diagnóstico ni se sistematizó la información en torno a la identificación de problemáticas y potencialidades.

## Síntesis diagnóstica y modelo territorial actual

Concluida la construcción y la validación colectiva la etapa siguiente fue la búsqueda de la correlación de los tres subsistemas para obtener el “Modelo Territorial Actual” y luego debatir el “Modelo Deseado” para la Provincia.

La elaboración del “Modelo Territorial Actual” fue un momento conflictivo en el desarrollo del trabajo, ya que dejó en evidencia las inconsistencias teóricas y metodológicas con las que se avanzó en la etapa anterior, dificultando la interrelación de los subsistemas. Dicha inconsistencia se evidencia hacia dentro de los equipos técnicos como entre ellos.

La lectura de los documentos institucionales permite afirmar que: a) cada grupo seleccionó distintas unidades de análisis para la construcción de los diagnósticos situacionales, incluso uno no lo hizo; b) no acordaron un formato común para la sistematización de la información. Mientras la ley establece en la metodología que deberán identificarse y jerarquizarse las problemáticas existentes sobre la organización del territorio (art. 13), los equipos del subsistema físico biológico y del socioeconómico identificaron los problemas y también potencialidades. Además, para el subsistema socioeconómico se elaboró un árbol de problemas, causas y consecuencias, que los otros equipos no desarrollaron. En el caso del subsistema político-institucional no explicitaron las categorías de análisis y simplemente se realizó una descripción de los proyectos, programas y recursos disponibles con afectación al territorio.

La decisión más significativa al finalizar los diagnósticos situacionales es que se trasladó la responsabilidad del desarrollo de la tarea de los equipos de la UNCu-yo-Conicet al grupo técnico de la Apot<sup>7</sup>, encargada de avanzar con el desarrollo del “Modelo Territorial Actual” y las etapas subsiguientes. Los nuevos responsables utilizaron como insumos la información producida por los equipos anteriores junto a la documentación que es parte de los “instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial” (Art. 7): el Diagnóstico Situacional del PEDMza 2030 integrado por tres dimensiones: social y de desarrollo humano; económico-productivo y territorial ambiental y la Cartografía elaborada por el Sistema de Información Ambiental Territorial (Siat). También trabajaron con información aportada por organismos públicos: el Informe del Proyecto “Directrices para el Ordenamiento Territorial Rural”, financiado por la Subsecretaría de Planificación Federal e Inversión Pública; documentos internos de la Apot (Hábitat y Vivienda, Riesgo y Desastres Naturales, Biodiversidad) y otros aportes de organismos como:

---

<sup>7</sup> La Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (Apot) es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo creado por la Ley 8.051 (ver art. 41) en la órbita de la ex Secretaría de Medio Ambiente, actual Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales.

Instituto Provincial de la Vivienda (IPV); Municipios; Dirección General Impositiva (DGI); Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV); Dirección Provincial de Vialidad de Mendoza; Dirección Nacional de Vialidad (DNV); Catastro; instituciones integrantes del Cpot; Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (Deie); Ministerio de Infraestructura y Ministerio de Transporte (Documento Preliminar, 2014: 10).

Con dicha documentación la Agencia adoptó distintas estrategias para la elaboración del “Modelo Actual”. En primer lugar, identificó 7 procesos críticos para la clasificación del territorio que enuncia el artículo 14 de la Ley: “a través del análisis de estos documentos se extrajeron y sintetizaron los procesos críticos identificados en la dimensión físico-biológica, territorial, económica, social, política e institucional, complementándose con los identificados en el PEDMza 2030 (2010)” (Documento Preliminar, 2014: 11). Ellos son: el desequilibrio territorial; la ocupación sin planificar de zonas del piedemonte provincial; la falta de concertación y articulación interinstitucional; la existencia de un marco normativo no concurrente; el avance de la urbanización sobre los suelos agrícolas; el éxodo y desarraigo de población rural de tierras no irrigadas y la inequidad en la distribución del recurso hídrico.

En segundo lugar, actualizó una matriz Foda, a partir de los insumos elaborados por los equipos del PID. En realidad, los equipos habían elaborado un Foda distinto en cada caso o lo que cada uno interpretó que debía realizar: el que estuvo a cargo del subsistema físico biológico lo hizo identificando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada uno de los componentes del mismo; el que trabajó con el subsistema socioeconómico presentó una versión “sintetizada en problemas y potencialidades” (Documento Preliminar. Anexos, 2014: 204); mientras que el equipo del subsistema político institucional seleccionó “5 dimensiones de abordaje temático: 1° Ejecutivo Provincial; 2° Municipio; 3° Políticas Públicas; 4° Presupuesto; 5° Representación Legislativa” (Documento Preliminar. Anexos, 2014: 211); dimensiones que no queda claro de dónde surgen, ya que en el diagnóstico no explicitan los componentes del subsistema.

En tercer lugar, recuperó los problemas y procesos críticos descubiertos en el diagnóstico situacional de la Provincia obtenidos como productos del PEDMza 2030 (Documento preliminar: 2014: 53) e identificó siete signos de desgaste del Modelo: a. Inercia en la Gestión Territorial; b. Desequilibrio Territorial; c. Inequidad Social; d. Deterioro Ambiental; e. Problemas de conectividad y accesibilidad; f. Dualismo productivo; y g. Gestión crítica del recurso hídrico. Algunos de estos problemas coinciden con los detectados en función de la clasificación del territorio y también con algunos de los que se reconocieron en los diagnósticos por subsistema que reaparecen agrupados dentro de estos grandes temas. Luego, para cada una de estas problemáticas se explicitaron en una tabla sus principales causas y un extenso conjunto de “variables claves de intervención” (Documento Preliminar: 2014: 54-57).

Finalmente se definió, un nuevo conjunto de unidades territoriales para encontrar soluciones adaptadas a las características geográficas, naturales, humanas

y a los problemas que en cada una se plantean. Las unidades definidas como “una unidad funcional dentro del territorio, que se auto-organizan en el tiempo y que están estructuradas por elementos bióticos, abióticos y antrópicos, ligados por una trama de relaciones de interdependencia” (Documento preliminar: 2014: 60) son: a) Unidad de las principales fuentes de agua; b) Oasis: b. 1) Unidad de grandes contrastes socioeconómicos; b. 2) Unidad de importantes inversiones vitivinícolas; b. 3) Unidad con importante nivel socioeconómico; b. 4) Unidad con una economía diversificada e integrada y c) Piedemontes: c. 1) Unidad de transición entre la zona de montaña y la llanura; c. 2) Unidad con niveles socioeconómicos extremos, en la llanura del este no irrigada; c. 3) Unidad con un intensivo uso extractivo dado por la actividad petrolera y minera (Documento Preliminar 2014: 60-63).

El examen de las distintas estrategias identificadas por la Agencia para la construcción del modelo territorial actual permite observar que: a) no hubo una articulación entre las estrategias desarrolladas para interrelacionar los diagnósticos de los subsistemas y de los demás documentos utilizados. Por lo tanto, el Documento Preliminar muestra un listado de productos –tablas, clasificaciones, mapas, etc.– donde, más allá de ciertos elementos comunes, no se evidencia una relación entre ellos y tampoco explican si la misma existe; b) Dentro de los procesos críticos identificados de acuerdo a la clasificación que la ley hace del territorio (Art. 14) se retoman algunos de los problemas previamente detectados en los diagnósticos, sin embargo no se explicita cuál es el proceso analítico y la metodología utilizada para reagrupar dichos problemas en 7 grandes problemáticas; c) Posteriormente, se vuelve sobre las conclusiones del PEDMza 2030 –no habían sido mencionadas en los diagnósticos por subsistema– y se hace referencia a otros 7 procesos críticos o problemáticas del territorio sobre las cuales luego construirán el “Modelo Territorial Deseado”. Algunos de estos problemas coinciden con los identificados de acuerdo al artículo 14 de la ley y otros no. Una vez más no explican cómo construyen la tabla y seleccionan las “variables claves de intervención” y si para ello se cruzaron los diagnósticos por subsistema con el realizado por el PEDMza 2030; d) La incorporación de una matriz Foda podría haber sido útil para dar consistencia a la Síntesis Diagnóstica a partir de los tres subsistemas, no obstante presentaron tres matrices distintas, construidas de diversas formas, desaprovechando la oportunidad de interrelacionar los componentes de los distintos subsistemas; y e) Por último, definen en base a nuevos criterios un conjunto de unidades territoriales distintas a la clasificación que la ley realiza en el artículo 14 e incluso también de la que se adoptó en el subsistema físico biológico y luego en el socioeconómico, con lo cual se invalidan los diagnósticos y los problemas previamente detectados en ambos subsistemas, ya que no hay uniformidad de las unidades de análisis con las que se trabajó.

GRÁFICO 1. DE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS  
 A LA JERARQUIZACIÓN DE PROBLEMAS

Lo previsto en la ley 8.051	Lo definido por los equipos del PID	Lo definido por la Agencia tomando como base el PEDMza 2030
Subsistemas	Subsistemas	Problemas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Físico-natural</li> <li>- Actividades y agentes</li> <li>- Espacios adaptados</li> <li>- Valores</li> <li>- Sistema legal y administrativo</li> </ul>	Físico biológico o natural	- Deterioro Ambiental
	Socioeconómico	- Desequilibrio Territorial
		- Inequidad Social
		- Problemas de conectividad y accesibilidad
	Político institucional	- Dualismo productivo
		- Gestión crítica del recurso hídrico
		- Inercia en la Gestión Territorial

Fuente: elaboración propia en base a la ley y a los documentos de trabajo

## La construcción del Modelo Territorial Deseado, los escenarios alternativos y el plan de acción

Para trabajar las etapas del Modelo Deseado y el desarrollo de escenarios alternativos, la Apot recurre nuevamente al PEDMza 2030 elaborado en el año 2010 y retoma, aunque sin una fundamentación, la visión consensuada de Provincia que en dicho documento se plasmó a través de 12 ejes estratégicos de desarrollo y que retomará cuando plantee el Plan de acción. También vuelve sobre los procesos críticos descubiertos en el PEDMza 2030, previamente utilizados en la construcción del “Modelo Actual”, identificados como tercera estrategia (Ver p. 9). En función de dichos procesos críticos, la Agencia selecciona un conjunto de variables claves para la construcción de los escenarios.

Salvo la variable suelo, el resto coinciden con algunos de los componentes/ variables claves del subsistema socioeconómico; es decir que no se trabaja sistemáticamente con los documentos elaborados por los equipos del PID ni se utilizan todos los componentes que identificaron para cada subsistema. Lo cierto es que la Agencia no tuvo en cuenta en esta etapa los diagnósticos situacionales para cada subsistema y optaron directamente por trabajar con el diagnóstico del PEDMza 2030.

A partir de las variables claves, agrupadas en dos dimensiones y siguiendo el método de los ejes (Peter Schwartz, 1991) se plantean cuatro escenarios entendidos como “imágenes objetivo del ordenamiento territorial” (Documento preliminar. Enero, 2014: 73). Planteados los escenarios, la Agencia enuncia el “Modelo Deseado” que se desarrolla en torno a los siete procesos críticos que surgen del diagnóstico del PEDMza 2030 y teniendo en cuenta algunas características emergentes de los escenarios.

Inferido el “Modelo Deseado”, se formulan un conjunto de objetivos: a) Reducir los desequilibrios territoriales; b) Aplicar instrumentos de planificación, económicos, de ejecución y control; c) Fortalecer las inversiones en infraestructura, equipamiento y servicios; d) Potenciar los centros urbanos intermedios y pequeños; e) Fortalecer la Gestión Integral del Recurso Hídrico; f) Preservar y conservar la biodiversidad y áreas naturales; g) Desarrollar una matriz productiva diversificada; h) Reducir el dualismo productivo; i) Mejorar la conectividad y accesibilidad entre zonas irrigadas y no irrigadas. Finalmente, se presenta la versión cartográfica del Modelo Territorial Deseado (Documento Preliminar. Enero, 2014: 90).

Una mirada integral de esta etapa permite observar que la Agencia invirtió el orden del proceso de planificación definido por la ley. De acuerdo a la metodología de articulación del diagnóstico, sobre la base del “Modelo Deseado” “se deberán construir escenarios alternativos probables que servirán de punto de partida para la identificación de acciones en el corto, mediano y largo plazo con el fin de alcanzar el modelo deseado” (Art. 13); sin embargo, en el proceso de elaboración del plan, primero se plantearon los escenarios y luego el “Modelo Deseado”. Así, de un modelo deductivo prescripto por la norma, se pasó a uno inductivo cambiando la secuencia definida por la metodología del diagnóstico. Además, el “Modelo Deseado” se construyó a partir de los procesos críticos identificados en el diagnóstico del PEDMza 2030 sin incorporar los diagnósticos situacionales desarrollados para cada subsistema y sin tener en cuenta los aportes de la ciudadanía a través de los talleres realizados por los equipos del PID. Es decir que en este proceso de construcción del Plan Provincial para la implementación de la política no solo cambiaron los responsables de su ejecución sino que también variaron al menos las primeras tres etapas del Plan previstas en el artículo 16.

El Documento Preliminar incorpora también (Ver Art. 16), un Plan de acción con el objeto de definir “directrices y estrategias integradas de intervención” (Documento preliminar. Enero, 2014: 91). De los 7 procesos críticos que surgen del PEDMza 2030 y que fueron la base sobre la cual construyeron el Modelo actual y el Modelo deseado, priorizaron solo cinco: a. Inercia en la gestión del territorio; b. Desequilibrio territorial; c. Deterioro ambiental; d. Creciente inequidad social; y e. Dualismo productivo; quedando de lado los problemas de conectividad y accesibilidad y la gestión crítica del recurso hídrico sin darse explicación alguna.

A partir de estos cinco grandes problemas se elaboró una tabla que explicita las principales causas que los provocan: las unidades de análisis para el seguimiento de cada uno; las variables claves de intervención; las acciones necesarias para alcanzar la situación deseada, identificadas como “eje estratégico principal” y una última columna con “sub ejes estratégicos”, acciones que se desprenden de las anteriores (Documento preliminar. Enero, 2014: 92-96). Por último, presenta una enunciación de programas por cada uno de estos grandes temas donde identifica las acciones a llevar a cabo a fin de resolver la situación crítica (Documento Preliminar. Enero, 2014: 97-105).

En síntesis, lo que se presenta como un “Plan de acción” no es más que un enunciado asistemático y desarticulado de un conjunto de problemas seleccionados sin una adecuada explicación respecto a los procesos críticos con los que se venía trabajando las etapas anteriores; un grupo de unidades de análisis y variables claves de intervención pareciera que tomadas en forma azarosa de los subsistemas –el físico biológico, el socioeconómico y el político-institucional– y un listado de acciones, más parecidas a aspiraciones que a acciones concretas de intervención (por ej. “consolidar un estado fuerte: más federal, eficaz, transparente y regulador” o “fortalecer la participación ciudadana y la gestión asociada que articule a todos los sectores sociales” (Documento Preliminar. Enero, 2014: 92)). Lo mismo sucede con el listado de programas donde identifican un conjunto de acciones desarticuladas entre sí que además presentan un altísimo grado de generalidad y abstracción, lo que de ningún modo constituye un plan. Una vez más, queda en evidencia la inconsistencia teórico-metodológica con la que los distintos equipos técnicos involucrados en la ejecución del Plan trabajaron las etapas previstas por la ley para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

GRÁFICO 2. PRUEBA DE INCONSISTENCIA METODOLÓGICA EN LA SECUENCIA DEL DISEÑO DE LA LEY A LA EJECUCIÓN DEL PLAN

Lo que prescribe la ley 8051	Diagnósticos realizados por los equipos del PID	Modelo Actual / Escenarios / Modelo Deseado trabajados por la Agencia	Plan de acción
Se trabaja por <i>Subsistemas</i>	Se trabaja por <i>Subsistemas</i>	Jerarquización de <i>problemas</i>	Jerarquización de <i>problemas</i>
<i>Físico-natural</i> Ocupación del suelo y las cuencas hidrográficas, aptitud y factibilidad de uso, limitaciones ambientales, amenazas, peligrosidad, vulnerabilidad y riesgos; el aire, la flora, la fauna, el relieve, los aspectos geológicos, hidrológicos y geotécnicos, como componentes del medio natural	<i>Físico biológico o natural</i> Aire, suelo, geología y geomorfología, agua, flora y fauna	– Deterioro ambiental	– Deterioro ambiental

<p><i>Actividades y agentes</i>                  Características de la producción compatibilidades y diversificación, usos de los terrenos, sistemas de producción, identificación de agentes o actores. Servicios ambientales de las actividades. Condicionantes externos, cadenas y mercados, redes, clusters, perfiles tecnológicos. Demanda y oferta de recursos, especialmente naturales y humanos. Organización social del trabajo</p>	<p><i>Socioeconómico</i>                  Población y asentamientos humanos; equipamiento social, servicios básicos domiciliarios y viviendas; actividades económicas; infraestructuras territoriales</p>	<p>– Desequilibrio Territorial                  – Inequidad Social                  – Problemas de conectividad y accesibilidad                  – Dualismo productivo                  – Gestión crítica del recurso hídrico</p>	<p>– Desequilibrio Territorial                  – Inequidad Social                  – Dualismo productivo</p>
<p><i>Espacios adaptados</i>                  Disponibilidad y existencia de infraestructura, equipamientos y servicios, asentamientos poblacionales, concentrados y dispersos en interacción, calidad ambiental y de vida, estructura agraria, red de riego</p>			
<p><i>Valores</i>                  Características culturales, paisajes, historia, identidad, costumbres, diversidad cultural, comportamientos</p>			
<p><i>Valores</i>                  Régimen legal y condicionante e instituciones públicas y privadas con injerencia en el nivel</p>	<p><i>Político institucional</i>                  Proyectos Territoriales de la provincia y los municipios. Distribución sectorial de los proyectos. Estructura Administrativa del Poder Ejecutivo Provincial y de los municipios para el Ordenamiento Territorial. Competencias territoriales. Coordinación administrativa. Distribución Presupuestaria. Organismos de aplicación de la ley 8051. Representación Política de los Municipios en la Legislatura Provincial.</p>	<p>– Gestión crítica del recurso hídrico                  – Inercia en la Gestión Territorial</p>	<p>– Inercia en la Gestión Territorial</p>
<p><i>Sistema legal y administrativo</i>                  Contexto legal que acompaña la organización del territorio y la estructura de administración destinada a su gestión</p>			

Fuente: elaboración propia en base a la ley y a los documentos de trabajo

### Conclusiones

El “Documento Preliminar” del Plan Provincial fue presentado en Audiencia Pública y revisado por el Cpot para ser finalmente remitido a las cámaras legislativas para su tratamiento en el mes de abril de 2014, donde se encuentra hasta ahora. Durante su diseño se han producido tensiones y conflictos entre los actores

intervinientes, se han generado inconsistencias teórico-metodológicas entre las prescripciones legales y las propuestas efectivas e inclusive modificaciones en los criterios para definir su formato.

Las críticas y observaciones técnicas que se le han realizado, ya antes de llegar a consideración de la Audiencia Pública pueden sintetizarse así. Si bien las etapas previstas por la Ley –diagnóstico; modelo territorial; escenarios alternativos e identificación de acciones– se han cumplido, hay una importante cantidad de objeciones sobre cómo se ha alcanzado el objetivo.

La norma establece una perspectiva sistémica y aunque inicialmente se seleccionó un marco teórico común, finalmente se utilizaron conceptos diferentes en la elaboración de los diagnósticos situacionales de cada subsistema y en el modelo territorial actual. Se evidencian inconsistencias en la implementación del proceso de planificación relacionadas con: a) imprecisa delimitación en la denominación y en el contenido de los subsistemas que respaldan los diagnósticos del territorio; b) falta de precisión en los mecanismos que garanticen la participación ciudadana; c) indefinición de una metodología para la interrelación de los sistemas territoriales; y d) se utilizaron distintas unidades de análisis en la construcción de los diagnósticos situacionales y diferentes formatos para la sistematización de la información.

En la etapa de construcción del Modelo Territorial Actual se evidencia que: a) la responsabilidad de la tarea se trasladó desde los equipos del PID al grupo técnico de la Apot que fue la encargada de avanzar en el desarrollo del “Modelo Territorial Actual” y las etapas subsiguientes y b) no hubo una articulación entre las distintas estrategias para interrelacionar los diagnósticos de los subsistemas y luego con los demás documentos utilizados, principalmente con el diagnóstico elaborado en el marco del PEDMza 2030.

En la etapa de construcción del “Modelo Territorial Deseado” y de los escenarios alternativos se advierte que se invirtió el orden del proceso de planificación definido por la ley, ya que en el proceso de elaboración del plan, primero se plantearon los escenarios y luego el “Modelo Deseado”. Es decir que, de un modelo deductivo –prescripto por la norma– se pasó a uno inductivo, cambiando la secuencia definida por la metodología del diagnóstico. Además, el “Modelo Deseado” se construyó a partir de los procesos críticos identificados en el diagnóstico del PEDMza 2030 sin incorporar los diagnósticos situacionales desarrollados en cada subsistema y sin tener en cuenta los aportes de la ciudadanía a través de los talleres realizados por los equipos del PID.

Aunque previamente a la realización de los “Talleres regionales de validación para la Construcción colectiva del Modelo Territorial por cada subsistema” se definió una metodología específica y se construyó una guía de pautas para la coordinación de las instancias de participación ciudadana, e incluso se realizó una instancia de capacitación para los responsables de cada mesa, lo que ocurrió fue que, por motivos que van desde la falta de tiempo y de disponibilidad de recurso humano que supiera realizar la tarea y también producto de una subestimación tanto a la herramienta metodológica como al aporte efectivo de la gente que voluntariamente e incentivada por el proceso se prestó confiada a participar activamente de

estas instancias, no se trabajó sistemáticamente la información obtenida y por lo tanto, se subutilizaron los aportes ciudadanos, que no terminaron incorporándose efectivamente a los documentos diagnósticos.

El plan de acción presentado finalmente es una enunciación asistemática y desarticulada de un conjunto de problemas seleccionados sin una adecuada explicación respecto a los procesos críticos con los que se venía trabajando en las etapas anteriores. Un grupo de unidades de análisis y variables claves de intervención parecieran tomadas en forma azarosa de los subsistemas y un listado de acciones, que se asemejan más a aspiraciones que a acciones concretas de intervención. Lo mismo sucede con el listado de programas donde se identifica un conjunto de acciones desarticuladas entre sí, que además presentan un altísimo grado de generalidad y abstracción, lo que de ningún modo constituye un plan.

En consecuencia, el diseño del plan, aunque la ley tomó recaudos teóricos y metodológicos, ha sido finalmente un proceso de avances por prueba y error. En la secuencia de la implementación hay instancias de interrupción y/o ajustes del proceso y aunque esto pueda ser cuestionado pareciera que ha ayudado para garantizar que se llegara a la instancia del Documento Preliminar: los diagnósticos situacionales mostraron inconsistencia, la síntesis diagnóstica –con sus informes y documentos adicionales– produjo un ajuste que permitió alcanzar la etapa del “Modelo Actual” y aun si esta etapa del “Modelo Territorial” no permitió un adecuado soporte empírico al “Modelo Deseado”, el mismo pudo ser formulado en términos prescriptivos o normativos. De tal manera que lo que la realidad no puede imponer lo terminan definiendo los deseos y aspiraciones en formato de simple voluntad política.

La etapa entre la finalización del Documento Preliminar y la elaboración del Documento Final, aunque aún no se analiza a pleno, también da señas de controversias y cuestionamientos, tanto por actores científico-técnicos como por sectores políticos opositores; incluso con críticas y observaciones desde los municipios que en definitivas aparecen como los más afectados por la demoras en concretar el Plan Provincial y se ven obligados a postergar políticas locales en sus territorios o a tomar decisiones sin tener certidumbre sobre la consistencia que ellas puedan tener en relación a la nueva política.

Lo cierto es que se cerró un Documento Preliminar que no refleja las aspiraciones ciudadanas de la instancia de la Audiencia Pública y se avanzó en la elaboración del documento final con una intervención restringida de actores, especialmente en relación a la cantidad de técnicos y de instituciones que habían participado hasta ese momento, y finalmente se tomó la decisión política de remitir el proyecto de ley del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial a las Cámaras Legislativas, donde hoy sigue estacionado y sin tratamiento.

Este trabajo mantiene una deuda, que corresponde a la de aplicar un análisis similar al proyecto de ley que hoy descansa en la Legislatura Provincial para conocer en detalle cuál fue la resolución política que se le dio a la formulación del Plan Provincial.

## Referencias bibliográficas

- Documento Preliminar. Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial. Enero, 2014.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos: Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. España: Gedisa Editorial.
- Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo N° 8.051. Provincia de Mendoza.
- Modelo Territorial Actual, Mendoza Argentina, Subsistema Político-Institucional de la Provincia de Mendoza (2013). Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable. Proyecto de Investigación y Desarrollo | PID 08/2009. ICA-Cifot-Mendoza.
- Modelo Territorial Actual, Mendoza, Argentina. Subsistema Físico-Biológico o Natural de la provincia de Mendoza (2013). Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable. Proyecto de Investigación y Desarrollo | PID 08/2009. LaDyOT-Conicet-Mendoza.
- Síntesis diagnóstica del modelo de organización territorial. Mendoza, Argentina. Subsistema socioeconómico (2013). Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable. Proyecto de Investigación y Desarrollo | PID 08/2009. Cifot-MOT-UNCuyo.